

KEBIJAKAN PERMINYAKAN NASIONAL: DARI KENDALI NEGARA MENUJU KAPITALISME PASAR

Oleh :
Syamsul Ma'arif
Universitas Lampung

ABSTRACT

This study aims to explain scarcity of domestic oil supply in Indonesia after more than one decade the Government implement liberalization over oil and gas sector under supervision of IMF. By using comparison to three periods of oil national policy, this study shows that significant change has happened in connection to role of the Government in economic. National economics, especially market of strategic commodity like petroleum sector, recently become more and more opened for foreign corporation to operate since the Government launched liberalization. Theoretically, the involvement of private sector especially foreign private in managing oil and gas sector expectedly can make security of domestic oil supply become more and more guaranteed. However, the reality shows that Indonesia for last more one decade always experienced scarcity of domestic oil supply. In additional, domestic oil price tends to uncertain and instable as the result of fluctuation of global oil price. Thus, liberalization in contrary has made domestic energy surveillance become vulnerable to external shock. Scarcity of supply, uncertainty of price and instability, at the last rise as the result of policy failure.

Key Word: *Liberalization, Oil Supply, Policy Failure*

A. PENDAHULUAN

Minyak bumi merupakan komoditas strategis yang menjadi sumber energi bagi perputaran roda perekonomian semua negara. Jika mengacu kepada teori ekonomi pasar bebas, *security of supply* kebutuhan minyak bumi, seharusnya bisa terpenuhi lewat mekanisme pasar. Namun, teori ini ternyata tidak sepenuhnya berlaku. Minyak bumi terbukti bukan sekedar komoditas ekonomi biasa. Sejarah pun mencatat bahwa pasar minyak tidak pernah bekerja sepenuhnya atas dasar mekanisme kompetisi pasar karena selalu saja ada pihak yang mendistorsinya¹.

Sampai saat ini, pasokan energi Indonesia masih didominasi minyak bumi. Dari total kebutuhan energi nasional Indonesia tahun 2005 yang berjumlah sekitar 764 juta setara barel minyak (sbm), sekitar 50% lebih dipenuhi dari minyak dan sekitar 20% persen dipenuhi dari gas bumi. Jadi 80 persen kebutuhan energi nasional dipasok dari sektor migas (Awaludin dan Sukur, 2005). Selebihnya, kebutuhan energi

dipenuhi dengan air, batubara, dan panas bumi.

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral mencatat bahwa kebutuhan energi di Indonesia sepanjang tahun 2012 sudah mencapai 1,189 juta SBM, 46% di antaranya berasal dari minyak bumi. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral memperkirakan, kebutuhan energi pada 2010 sebesar 712 juta setara barel minyak (SBM), pada 2019 akan meningkat 7,1% menjadi 1,316 juta SBM. Pertumbuhan kebutuhan energi tersebut, sambungnya, seiring dengan pertumbuhan penduduk dari 231 juta orang pada 2009 menjadi 256 juta orang pada 2019 (Pikiran Rakyat, 24/3/2014).

Problem penyediaan kebutuhan minyak bumi (BBM) kini ditandai oleh dua ciri utama, yaitu tingkat kebutuhan masyarakat akan konsumsi bahan bakar minyak telah melampaui angka 1 juta barel per hari, namun produksi minyak bumi dalam negeri justru merosot di bawah angka 1 juta barel per hari. Informasi dari Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan

¹ Sejak kelahiran industri minyak dan gas bumi pada tahun 1865 di Pennsylvania Amerika Serikat, distorsi ini justru dilakukan pihak Amerika Serikat sendiri melalui monopoli perusahaan minyak Amerika Serikat, Standard Oil Company (SOC)

Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas) menyebutkan bahwa Pemerintah dalam Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN) 2014 telah menetapkan target lifting minyak sebesar 870 ribu barel minyak per hari. Namun, lifting minyak di tahun 2014 diperkirakan hanya dapat tercapai sekitar 804 ribu barel minyak per hari. Menurut SKK Migas, 23 miliar barel cadangan minyak Indonesia sudah dikuras selama kurun 50 tahun terakhir sehingga menyisakan cadangan terbukti sebesar tidak lebih dari 4 miliar barel (www.investor.co.id/energy/potensi-cadangan-minyak-indonesia-44-miliar-barel/78350). Yang membuat makin prihatin, menurut Yustika (2009:207), adalah fakta bahwa sebagian besar produksi

minyak nasional selama ini berasal dari kontrak bagi hasil antara Pemerintah dengan korporasi asing, sedangkan produksi minyak Pertamina sendiri hanya mencakup 13 persen dari total produksi nasional.

A. KEGAGALAN KEBIJAKAN

Besarnya porsi produksi minyak yang dihasilkan korporasi asing jelas menunjukkan adanya dominasi asing dalam eksplorasi sumber daya alam khususnya minyak bumi. Kajian yang dilakukan Yustika (2009:217-219) atas kepemilikan asing dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam tidak terbarukan, seperti minyak bumi, sekurang-

kurangnya menimbulkan tiga persoalan:

1. Cenderung menempatkan Indonesia pada posisi lemah, sehingga bagi hasil atas sumber daya alam tersebut sebagian besar lari ke Negara/korporasi asing. Implikasinya Indonesia hanya mendapatkan limbah dari proses eksploitasi sumber daya alam tersebut, yakni berupa kerusakan lingkungan.
2. Selalu terdapat ruang bagi pelaku operasi eksplorasi sumber daya alam untuk melakukan manipulasi atas hasil operasi yang dilakukan akibat ketiadaan akses bagi Pemerintah untuk melakukan pengawasan secara regular. Hal ini merupakan keniscayaan yang inheren dalam kerja sama kegiatan ekonomi antara pihak *principal* dan *agent*.
3. Menyangkut aspek etis dan konstitusi bahwa sumber daya alam yang menguasai hajat hidup rakyat banyak (apalagi tidak terbarukan) harus dimiliki dan dikuasai oleh pemerintah. Saat ini aspek tersebut semakin relevan untuk dikerjakan mengingat secara finansial, teknologi, dan kualitas manusia telah dimiliki oleh Indonesia sehingga tidak ada celah lagi sumber daya alam diberikan kepada pihak asing.

Masalah penyediaan kebutuhan minyak bumi pada kenyataannya memang menjadi masalah krusial terutama bagi negara-negara yang tercatat sebagai pengimpor (*net importer*). Di Indonesia, masalah penyediaan kebutuhan minyak bumi hingga kini masih menjadi isu utama yang mewarnai setiap pergantian kepemimpinan nasional. Kebijakan pencabutan subsidi yang berakibat pada kenaikan harga BBM, misalnya, telah berlangsung pada masa beberapa pemerintahan sebelumnya dan selalu saja membawa efek “bola salju” berupa kenaikan harga bahan-bahan kebutuhan pokok, kemarahan massa, hingga menurunnya popularitas Pemerintah di mata para pemilihnya.

Akhirnya tak dapat dipungkiri bahwa penyediaan kebutuhan minyak bumi sesungguhnya bukan hanya merupakan masalah ekonomi, tetapi juga merupakan

masalah politik. Hal ini dapat dipahami karena komoditas ini di satu sisi berperan penting sebagai komoditas komersial dan di sisi lain ia merupakan komoditas politik. Peran yang kedua ini amat sentral mengingat kelangkaan komoditas ini berpotensi menyebabkan timbulnya keresahan publik yang dapat memicu dicabutnya “kontrak politik”.

Studi ini berargumen bahwa masalah yang dihadapi pemerintah saat ini terkait dengan penyediaan kebutuhan BBM merupakan akibat dari kegagalan kebijakan (*policy failure*). Kegagalan kebijakan menurut Syahbana (2006), dimaknai bahwa kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah justru menimbulkan distorsi dan memberikan sinyal yang salah kepada pelaku ekonomi akan nilai yang sesungguhnya dari sumber daya alam dan lingkungan. Dalam konteks pengelolaan sumber daya minyak bumi, kebijakan yang diambil Pemerintah Pasca Orde Baru dapat dikatakan memuat unsur kegagalan manakala dikaji menggunakan konsep yang dikemukakan Yustika (2009:217-219) di atas. Oleh karena penting untuk melihat perbandingan atas kebijakan yang diambil pemerintah di bidang perminyakan dari masa ke masa. Berikut ini disajikan perkembangan kebijakan di bidang perminyakan khususnya dimulai sejak dari era awal kemerdekaan, era Orde Baru, hingga era pasca Orde Baru.

B. KEBIJAKAN PERMINYAKAN 1945-1966

Pertambangan minyak bumi telah memainkan peran penting sejak masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda di Indonesia. Kegiatan pertambangan minyak bumi pada saat itu diatur berdasarkan Undang-Undang Pertambangan pemerintah Hindia Belanda (*Indische Mijnwet*) tahun 1899. regulasi tersebut menganut model kontrak kerjasama yang menganut sistem konsesi. Konsesi adalah suatu perjanjian antara negara pemilik atau pemegang kuasa pertambangan dengan kontraktor untuk melakukan eksplorasi. Jika berhasil, produksi dan pemasaran hasilnya dilakukan

oleh kontraktor tanpa melibatkan negara pemberi konsesi dalam manajemen operasi. Hak-hak kontraktor tersebut diperoleh sebagai imbalan atas pemenuhan kewajiban semua pembayaran royalti, bonus, dan pajak. Konsekuensinya, pemerintah tidak punya kapasitas dalam menentukan harga jual dan ketersediaan tambang dalam negeri dari jumlah yang dihasilkan setiap kontraktor.

Kebijakan tersebut telah mendorong kegiatan investasi asing di bidang pertambangan minyak bumi. Hingga tahun 1941, sejumlah perusahaan asing telah lama melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi. Dari keseluruhan perusahaan pertambangan minyak bumi, *The big Three* yaitu Shell, Stanvac, dan Caltex menguasai pertambangan migas di wilayah Hindia Belanda. Situasi tersebut berubah ketika Perang Dunia kedua meluluhlantakkan Asia Tenggara. Banyak instalasi minyak mengalami kehancuran. Begitu pula banyak lapangan minyak yang ditutup dan terpaksa berhenti beroperasi.

Jatuhnya kekuasaan kolonial Belanda ke tangan balatentara Jepang, mendorong tentara pendudukan Jepang membangun kembali instalasi-instalasi tersebut. Upaya ini pada tahun 1944 berhasil mengaktifkan kembali kegiatan lapangan-lapangan minyak. Namun tak lama kemudian, pendudukan Jepang berakhir setelah kekalahan Jepang dalam Perang Dunia Kedua memaksa Jepang menyerah kepada pihak Sekutu. Kevakuman kekuasaan menjelang kedatangan tentara Sekutu mendorong para pejuang republik mengambil alih sejumlah lapangan dan instalasi migas untuk dijadikan hak rakyat. *Euforia* kemerdekaan memang telah menyebabkan rakyat berbuat sekehendak hati, karena negara memang dalam kondisi serba kacau.

Pemerintah pun merespon *euforia* rakyat dengan berkehendak membentuk suatu industri migas nasional. Titik awal pembentukannya dimulai saat, Pemerintah melalui Menteri Perindustrian dan Perdagangan mengambil alih Tambang Minyak Sumatera Utara (TMSU) dan

menjadikan Tambang Minyak Sumatera Utara sebagai PT Eksplorasi Tambang Minyak Sumatera Utara (PT ETMSU) yang dipimpin Kolonel Ibnu Sutowo. Perusahaan itu pada tanggal 10 Desember 1957 diubah lagi menjadi PT Perusahaan Minyak Nasional (PT PERMINA) melalui pengesahan Menteri Kehakiman pada tanggal 5 April 1958. Perusahaan ini pada tanggal 24 Mei 1958 berhasil melakukan pemuatan minyak mentah hasil produksi pertama ke kapal Shozui Maru (3000 dwt) sebanyak 13.400 barel atau 1.700 ton yang bernilai US\$ 30.000 sebagai tanda dimulainya sejarah ekspor minyak yang pertama dari Sumatera Utara setelah kemerdekaan (Basundoro, 2004:13).

Selanjutnya langkah tersebut diikuti upaya untuk mengganti aturan hukum kolonial dengan suatu aturan baru yang dijiwai semangat nasionalisme ekonomi. Oleh karena itu, dikeluarkanlah Undang-Undang Prp Nomor 44 Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak dan Gas yang menetapkan bahwa perusahaan-perusahaan minyak asing hanya boleh bertindak sebagai kontraktor dan tidak lagi diberikan hak konsesi, serta mengatur bahwa semua hak penambangan minyak diberikan kepada perusahaan negara. Pada saat yang sama, Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960 Tentang Perusahaan Negara yang kemudian melahirkan 3 perusahaan negara, yaitu PN permina, PN Permigan, dan PN Pertamina, yang di kemudian hari menjadi cikal bakal lahirnya PN Pertamina selaku perusahaan negara di sektor migas.

Langkah ini membuat produksi migas nasional meningkat serta mampu mendongkrak pendapatan ekspor migas Indonesia dari 23% pada tahun 1955 menjadi 26% pada tahun 1960 (Nubowo, 2011:143). Namun keuntungan tersebut justru digunakan Pemerintah untuk membiayai proyek-proyek politik dan revolusioner ketimbang untuk perbaikan ekonomi. Hal ini terlihat dari anggaran pemerintah untuk membiayai kegiatan operasi-operasi militer sejak 1958-1965 meningkat mencapai kisaran 31% hingga

² Hal ini dilakukan karena filosofi yang terkandung dalam kontrak dengan pihak asing tersebut adalah dalam rangka alih teknologi dan penumpukan modal bagi perusahaan nasional (Pertamina).

40%. Jumlah ini tak sebanding dengan anggaran pelayanan ekonomi sebesar 8% kecuali tahun 1963 yang mencapai 16%, maupun untuk pelayanan sosial yang tak pernah lebih dari 10% (Nubowo, 2011:143). Akibatnya, Indonesia mengalami defisit anggaran yang amat berat dari 52% di tahun 1958 menjadi 174% di tahun 1965.

C. KEBIJAKAN PERMINYAKAN 1966-1998

Berakhirnya kekuasaan Presiden Soekarno di tahun 1966 memberi peluang bagi tampilnya Angkatan Darat sebagai kekuatan politik dominan. Peralihan kekuasaan ini menyebabkan seluruh perusahaan migas milik negara jatuh ke tangan Angkatan Darat. Namun hal ini belum dapat mengubah masalah pokok, yaitu ketiadaan *risk capital* yang memadai, yang masih dibarengi dengan keterbatasan kemampuan di bidang teknologi modern dan sumber daya manusia, untuk dapat mengusahakan sendiri eksplorasi kekayaan sumber daya minyak secara berarti. Situasi ini memaksa pemerintah untuk kembali berpaling kepada perusahaan migas asing. Meski demikian, perusahaan negara tetap memainkan peran dominan seperti di era sebelumnya.

Untuk menunjang pesatnya perkembangan Pertamina, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang khusus untuk perusahaan perminyakan ini yakni Undang-Undang No 8 Tahun 1971 yang kemudian dikenal sebagai Undang-Undang Pertamina. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara, perusahaan-perusahaan asing menyediakan modal dan teknologi; sedangkan perusahaan migas negara menyediakan ladang-ladang konsesi untuk dieksplorasi dan dieksploitasi. Undang-Undang ini pada dasarnya tetap menginginkan pengelolaan migas nasional secara mandiri. Pihak asing diberi peluang untuk bergerak di sektor hulu, namun kegiatan di sektor hilir tetap dikuasai Pemerintah .

Pemberlakuan Undang-Undang

Nomor 8 Tahun 1971 menempatkan Pertamina pada posisi yang kuat. Pertamina dalam kapasitasnya sebagai wakil pemerintah berwenang melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan kontrak pertambangan migas oleh perusahaan-perusahaan swasta (asing maupun domestik). Aktivitas ini mendatangkan fee retensi senilai rata-rata Rp 5 trilyun – Rp 6 trilyun per tahun yang digunakan Pertamina untuk menalangi kebutuhan pembiayaan mendadak untuk impor BBM bagi kebutuhan dalam negeri. Selain itu, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 memberi wewenang Pertamina untuk mengendalikan produksi migas perusahaan-perusahaan swasta yang terikat Kontrak Bagi Hasil. Kendali tersebut diwujudkan dalam bentuk kewenangan Pertamina untuk memerintahkan perusahaan-perusahaan swasta tersebut agar mengalirkan suplai minyak mentahnya ke kilang-kilang Pertamina pada saat dibutuhkan. Semuanya ini dilakukan untuk menjamin agar pasokan BBM dalam negeri tetap berada di jalur aman.

Periode penting dalam pembangunan ekonomi Orde Baru ditandai dengan kenaikan harga minyak di pasar dunia berkat desakan negara-negara pengekspor minyak bumi. Kenaikan harga berlangsung dalam dua tahap. Mulanya negara-negara Arab menaikkan harga minyak mentah dari US\$3 menjadi US\$ 5 per barel di pertengahan Oktober 1973 sebagai reaksi terhadap konflik Israel-Mesir (ditambah Suriah). Hanya dalam tiga bulan Organisasi Negara-Negara Pengekspor Minyak (OPEC) berhasil melipatgandakan harga hingga mencapai angka sekitar US\$ 12 per barel (Hiearij, 2005:65). Dengan adanya ledakan minyak, pajak dari sektor ini naik dari 15 persen PDB pada tahun 1967 menjadi lebih dari 50 persen PDB setelah naiknya harga minyak pada tahun 1973 (Muhaimin, 1990:142). Pemerintah memanfaatkan sumber dana yang melimpah dengan berekspansi mendirikan banyak BUMN disertai suntikan dana secara besar-besaran ke BUMN-BUMN tersebut. Hall Hill (1996:151) mencatat, pemerintah

melakukan industrialisasi dengan investasi pada bidang-bidang strategis seperti: baja (termasuk bangkitnya kembali Krakatau Steel, pupuk, aluminium, pengilangan minyak, dan semen). Konsekuensinya, investasi pemerintah pada perusahaan negara mulai meningkat tajam, setelah sebelumnya "tertinggal" hampir 10 kali nilai nominal selama kurun waktu 1972-1976 (Hill, 1996:151).

Peningkatan pendapatan negara tentu saja memperkuat peran pemerintah di berbagai bidang. Pemerintah dengan kapasitas fiskal yang amat besar mampu membiayai pembangunan proyek-proyek raksasa, sekaligus mensubsidi berbagai kebutuhan rakyat, seperti diantaranya kebutuhan BBM. Keamanan pasokan BBM dalam negeri semasa Orde Baru relatif terjamin pada tingkat harga stabil karena pemerintah diuntungkan oleh dua keadaan: pertama, tingkat konsumsi masyarakat (1 juta bph) berada di bawah tingkat produksi dalam negeri (1,5 juta bph); dan kedua, tersedia surplus pendapatan dari hasil kenaikan harga migas di pasar internasional.

A. KEBIJAKAN PERMINYAKAN 1998-2000-an

Keamanan suplai kebutuhan BBM dalam negeri bergerak ke titik rawan ketika perekonomian Indonesia dihantam krisis moneter di tahun 1998. pemerintah yang sedang menghadapi kesulitan finansial kemudian meminta bantuan IMF. Memenuhi permintaan Pemerintah, IMF mensyaratkan perubahan fundamental dalam hubungan antara negara dan pasar. Persyaratan ini dikenal dengan IMF *conditionality*. Dalam kasus Indonesia, *conditionality* ini diungkapkan dalam bentuk *Letter of Intent*.

Perundingan antara pemerintah Indonesia dan IMF antara lain menghasilkan penandatanganan *Letter of Intent* tanggal 20 Januari 2000. Salah satu point penting dari kesepakatan itu adalah menyangkut perubahan kebijakan di sektor migas. Hal ini secara eksplisit disebutkan pada butir 80 dan 81 kesepakatan itu. Pada

butir 80 disebutkan bahwa pemerintah Indonesia menegaskan komitmennya untuk mengganti undang-undang yang ada dengan suatu aturan hukum yang modern; menyesuaikan harga produk domestik dengan harga pasar internasional. Sedangkan dalam butir 81 disebutkan bahwa harga bahan bakar dalam negeri akan dinaikkan secara progresif supaya pemanfaatan energi menjadi lebih efisien dan mengurangi beban subsidi.

Dalam rangka memenuhi kesepakatannya dengan IMF, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 Tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi yang mencabut Undang-Undang Nomor 44 tahun 1960 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971. Perubahan kebijakan pemerintah di sektor migas memuat hal-hal sebagai berikut. *Pertama*, perusahaan kegiatan migas yang selama ini dimonopoli oleh BUMN (Pertamina) dihapuskan, selanjutnya Pertamina menjadi perusahaan biasa. *Kedua*, ada dua badan yang harus dibentuk untuk menggantikan peran yang sebelumnya dimainkan Pertamina yaitu: Badan Pelaksana sebagai suatu Badan yang dibentuk untuk melakukan pengendalian Kegiatan Usaha Hulu di bidang Minyak dan Gas Bumi (Pasal 1 Ayat 23); dan Badan Pengatur sebagai suatu Badan yang dibentuk untuk melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap penyediaan dan pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi pada Kegiatan Usaha Hilir (Pasal 1 Ayat 24). *Ketiga*, Sektor Hulu dan Hilir yang sebelumnya bersifat monopoli kini menjadi terbuka bagi semua pihak (Pasal 9 Ayat 1). *Keempat*, Pemegang Kuasa Pertambangan Migas di seluruh wilayah Indonesia bukan lagi Pertamina melainkan Pemerintah Indonesia (Pasal 4 Ayat 2). *Kelima*, perusahaan usaha hulu disebut Kontrak Kerja Sama (Pasal 1 Ayat 19). Dengan demikian, langkah-langkah itu mengarah pada liberalisasi dan privatisasi industri migas nasional.

Namun, proses pengambilan kebijakan itu mengabaikan aspek teoritis dan paradigmatik dari sebuah proses

perubahan kebijakan. Dilihat dari aspek teoritis, perubahan undang-undang migas berlangsung tanpa didahului oleh keluarnya Undang-Undang Energi Nasional. Berkaitan dengan kelemahan ini, penerapan doktrin neoliberal berupa pembentukan lembaga regulator meniru FERC (The U.S. *Federal Energy Regulatory Commission*) dilakukan secara parsial, seperti ditandai dengan pembentukan Badan Pengatur Hilir Migas (Batur Migas) yang secara khusus hanya diposisikan sebagai lembaga regulator terpisah di sektor migas. Padahal di Amerika Serikat selaku pendukung utama doktrin neoliberal, FERC diposisikan sebagai lembaga regulator yang kewenangannya mencakup pengawasan atas pengelolaan semua cabang energi. Sisi lain dari kelemahan teoritik dapat dijumpai dari kenyataan bahwa ketentuan Pasal 33 Ayat (4) UUD 1945 yang seharusnya menjadi dasar bagi terbentuknya undang-undang ini justru baru keluar belakangan setelah disahkan MPR melalui Sidang Tahunan pada bulan Agustus 2002.

Dari sisi paradigmatik, perubahan kebijakan yang didesakkan oleh IMF/Bank Dunia berada dalam *mainstream* neoliberal yang tak lain merupakan kebangkitan kembali ideologi liberal-klasik dengan kapitalisme sebagai tangan ekonominya. Sistem ini menghendaki adanya kebebasan individu yang mutlak dan tidak dibenarkan pengaturan ekonomi oleh negara kecuali dalam hal-hal yang tidak diatur sendiri oleh individu. Namun seperti ditegaskan pada hal ikhwal mengingat butir (1), Pasal 33 Ayat (2) dan Ayat (3) UUD 1945 masih ditempatkan sebagai dasar terbentuknya undang-undang padahal kedua ayat dalam Pasal 33 UUD 1945 tersebut menurut Mohammad Hatta (Choirie, 2004:17) memuat kehendak untuk mewujudkan sosialisme Indonesia. Seperti diketahui, sosialisme merupakan lawan ideologis atas kapitalisme. Sebagai sistem ekonomi, sosialisme menurut Austin Ranney (Choirie, 2004:26) dapat dipahami sebagai suatu sistem ekonomi di mana cara produksi, distribusi, dan pertukaran barang-jasa dimiliki dan dioperasikan oleh publik.

Karena kaum sosialis menganggap negara sebagai organisasi yang paling representatif mewakili publik, maka makna dimiliki dan dioperasikan oleh publik berarti kuasa kepemilikan dan operasionalisasi berada di tangan negara. Sebagai ideologi politik, dalam hubungannya dengan kontrol ekonomi, sosialisme percaya bahwa negara perlu mengembangkan perencanaan ekonomi dan pengendalian pasar.

Dalam konteks ini, pilihan kebijakan yang diambil penyelenggara negara memuat dua realita yang saling berlawanan. Di satu pihak, pencantuman Pasal 33 UUD 1945 Ayat (2) dan Ayat (3) yang menekankan politik pembangunan ekonomi kerakyatan menunjukkan adanya keinginan untuk menghormati warisan historis para pendiri negara. Namun di lain pihak, pilihan kebijakan yang diambil para penyelenggara negara justru mengarah sebaliknya yaitu menerapkan ekonomi kapitalisme. Hal ini menunjukkan bahwa ekonomi kerakyatan yang menuntut pemberian peran kepada koperasi dan pelaku usaha kecil menengah dinilai lambat untuk melakukan percepatan kemajuan pembangunan ekonomi. Sebaliknya, ekonomi kapitalis merupakan tuntutan dunia praktis yang dapat memberi harapan akan adanya percepatan kemajuan pembangunan ekonomi dan diyakini menjadi pilihan yang paling tepat untuk dapat mengentaskan diri dari keterbelakangan sekaligus sebagai mengejar ketertinggalan Indonesia dari negara-negara lain.

Berkaitan dengan kelemahan tersebut, terjadilah beberapa inkonsistensi. *Pertama*, pada Pasal 8 Ayat 1 Pemerintah memberikan prioritas pemanfaatan Gas Bumi untuk kebutuhan dalam negeri dan bertugas menyediakan cadangan strategis Minyak Bumi guna mendukung penyediaan Bahan Bakar Minyak dalam negeri. Namun disisi lain, Pada Pasal 22 Ayat 1 Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap terbuka kemungkinan untuk memberikan sekecil mungkin hasil produksi migasnya untuk keperluan dalam negeri karena di dalam undang-undang ini Badan Usaha atau

Bentuk Usaha Tetap hanya diwajibkan menyerahkan maksimal 25 persen hasil produksi migasnya untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. *Kedua*, pada Pasal 8 Ayat 2 Pemerintah wajib menjamin ketersediaan dan kelancaran pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi yang merupakan komoditas vital dan menguasai hajat hidup orang banyak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, namun di sisi lain pada pasal 28 Ayat 2 harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi diserahkan pada mekanisme pasar³.

Dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001, Pemerintah menetapkan Kontrak Kerja Sama sebagai pilihan cara penyelenggaraan kegiatan usaha migas dan sekaligus sebagai cara mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Dengan pilihan ini berarti negara telah melepaskan cara lain seperti pemberian ijin pertambangan secara langsung kepada Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang lebih menempatkan negara c.q pemerintah dalam posisi dominan dan mensubordinasi terhadap pelaku usaha. Dengan memilih Kontrak Kerja Sama, negara c.q pemerintah telah menempatkan dirinya dalam posisi yang sejajar dengan pelaku usaha. Masing-masing melalui negosiasi mempunyai kesempatan yang sama untuk memaksimalkan kepentingannya. Antara pemerintah dan pelaku usaha bersaing untuk mendesakkan kepentingannya agar menjadi substansi dari kontrak yang dibuat. Dalam persaingan tersebut, masing-masing memerlukan kemampuan daya tawar yang kuat untuk memenangkan persaingan. Pihak yang kuat daya tawarnya mempunyai kecenderungan untuk memenangkan persaingan dan mendominasi isi kontrak. Sebaliknya pihak yang daya tawarnya lemah akan tersubordinasi dan cenderung kurang diuntungkan.

Dalam kaitannya dengan Kontrak Kerja Sama Usaha Migas terutama Kegiatan Usaha Hulu, posisi pemerintah cenderung lemah dalam berhadapan dengan pelaku usaha terutama asing. Hal ini

disebabkan karena Kegiatan Usaha Migas memerlukan teknologi yang tinggi yang hanya dikuasai oleh pelaku usaha asing sehingga mereka mempunyai posisi tawar yang lebih tinggi dibandingkan pemerintah. Dalam posisi yang demikian, wajar jika kemudian muncul penilaian bahwa pemerintah dan terutama rakyat Indonesia telah dirugikan oleh Kontrak Kerja Sama usaha migas karena substansinya dinilai lebih memberikan keuntungan kepada pelaku usaha asing.

Perubahan kebijakan sejak tahun 2001 itu membuat Indonesia senantiasa dilanda krisis BBM di dalam negeri setiap kali terjadi kenaikan harga minyak di pasar internasional. Kebutuhan minyak mentah dalam negeri kini melonjak menjadi 1,3 juta bph, sedangkan produksi nasional hanya mencapai 1 juta bph. Pemerintah hanya mampu mencukupi 70% konsumsi dalam negeri, sementara 30% harus diimpor. Krisis terjadi karena Pertamina tidak mampu mengimpor minyak dengan cepat karena berakhirnya kewenangan Pertamina di sektor hulu telah mengakibatkan Pertamina kehilangan fee retensi Rp 5 triliun-Rp 6 triliun per tahun yang dapat digunakan untuk menalangi pembiayaan mendadak untuk kebutuhan impor. Hal ini diperparah oleh berkurangnya suplai minyak mentah ke kilang-kilang Pertamina karena perubahan Pertamina menjadi perusahaan biasa mengakibatkan Pertamina tak lagi berwenang memerintahkan pihak swasta untuk mengalirkan suplai minyak mentahnya. Di saat yang sama volume produksi dalam negeri sulit ditingkatkan karena: pertama, produksi di sumur-sumur tua telah berkurang akibat bertahun-tahun dieksploitasi; kedua, sulit menemukan sumber-sumber minyak baru akibat kecilnya jumlah kegiatan survey dan eksplorasi.

A. KESIMPULAN

Setelah lebih dari satu dekade sejak Pemerintah menjalankan kebijakan liberalisasi sektor minyak dan gas bumi sesuai arahan IMF, tanda-tanda peningkatan ketahanan energi khususnya di sektor

³Pasal 22 Ayat (1) dan Pasal 8 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 akhirnya dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi pada bulan Desember 2004

minyak dan gas bumi belum juga nampak. Bahkan stabilitas keamanan pasokan bahan bakar minyak di dalam negeri menjadi cenderung rentan terkena gejolak harga minyak di pasar global. Komoditas bahan bakar minyak pun kini menjadi makin langka seiring dengan merosotnya volume produksi di dalam negeri. Akibatnya, harga komoditas bahan bakar minyak di dalam negeri cenderung semakin naik. Implikasinya, beban hidup masyarakat menengah ke bawah juga makin berat, mengingat kenaikan harga komoditas bahan bakar minyak telah menyebabkan kenaikan harga-harga kebutuhan pokok lainnya.

Masalah penyediaan kebutuhan energi bahan bakar minyak pada akhirnya bukan semata-mata terletak pada menipisnya cadangan minyak di dalam negeri. Lebih dari sekedar masalah teknis, terganggunya stabilitas keamanan pasokan bahan bakar minyak di dalam negeri sesungguhnya berakar pada kegagalan kebijakan pemerintah. Kenyataan ini memberikan pelajaran bahwa kebijakan liberalisasi yang membuka ruang selebar-lebarnya bagi pihak asing untuk memasuki sektor-sektor ekonomi strategis –seperti di antaranya pada sektor bahan bakar minyak–telah membuat pengelolaan komoditas energi tersebut menjadi tergantung pada kendali pihak asing. Pada akhirnya ketergantungan membuahakan kerentanan, sebagaimana kini sering dialami. Kalau saja pasar bahan bakar minyak di dalam negeri termasuk aktivitas eksplorasi dan eksploitasinya sepenuhnya dipegang oleh BUMN, barangkali kelangkaan komoditas bahan bakar minyak tak terlalu membuat bangsa ini menjadi terpuruk. Dalam konteks inilah, berbagai kontrak kerjasama dengan pihak asing dalam pengelolaan sumber daya alam tak terbaru amat mendesak untuk ditinjau kembali. Sudah saatnya, negara lebih mempercayakan pengelolaan sumber daya alam tak terbaru kepada putra-putri bangsa sendiri.

B. DAFTAR PUSTAKA

- Alisyahbana, Armina S., 2006, “Konsep dan Realitas Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia: trend dan Implikasi Kebijakan”, Makalah, disampaikan dalam Konggres ISEI XVI di Manado 18-20 Juni 2006.
- Awaludin, Rohadi, dan Edi Sukur, 2005, “Menyoal Pengelola Energi”, Artikel, REPUBLIKA 14 Oktober.
- Basundoro, Purnawan, 2004, “Nasionalisasi Dengan Damai: Indonesianisasi Usaha Pertambangan Minyak di Indonesia”, makalah, disampaikan dalam workshop “on the Economic Side of Decolonization” 18-19 Agustus, Yogyakarta: Pusat Studi Sosial Asia Tenggara Universitas Gadjah Mada
- Choirie, A. Effendy, 2004, *Privatisasi Versus Neo-Sosialisme Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- Hiarij, Eric, 2005, *Materialisme Sejarah Kejatuhan Soeharto, Pertumbuhan dan Kebangkitan Kapitalisme Orde Baru*, Yogyakarta: IRE Press.
- Hill, Hall, 1996, *Transformasi Ekonomi Indonesia Sejak 1966*, Sebuah Studi Kritis dan Komprehensif, Yogyakarta: Pusat Antar Universitas (Studi Ekonomi) UGM bekerjasama dengan PT Tiara Wacana Yogya.
- Muhaimin, Yahya A., 1990, *Bisnis dan Politik, Kebijaksanaan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, Jakarta: LP3ES.
- Nubowo, Andar, 2011, “Menyuling Demokrasi: Rente Migas dan Rejim Politik di Indonesia”, Jurnal Maarif, Vol 6, No 1, Edisi April.
- Pikiran Rakyat 24/04/2014,” Pasokan Energi Nonfosil Hanya 5% dari Kebutuhan”.

Yustika, Ahmad Erani, 2009, *Ekonomi Politik: Kajian Teoritis dan Analisis Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

www.investor.co.id/energy/potensi-cadangan-minyak-indonesia-44-miliar-barel/78350, "Potensi Cadangan Minyak Indonesia 44 Miliar Barel"